Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Factsheet 2016-3

De invloed van verschillende factoren op de behoefte aan celcapaciteit

Auteur: P.R. Smit, B.S.J. Wartna

Mei 2016

Naar aanleiding van het AO Gevangeniswezen van 30 maart 2016 waarin de ramingen van het Prognose Model Justitiele Ketens (PMJ) besproken werden – in het bijzonder de ramingen van de benodigde celcapaciteit in het Gevangeniswezen – heeft het WODC analyses uitgevoerd op verschillende aspecten die van invloed (kunnen) zijn op de ontwikkelingen in de strafrechtketen als geheel en specifiek de benodigde celcapaciteit. Dit factsheet doet verslag van deze analyses.
Achtereenvolgens wordt ingegaan op de invloed van het ophelderingspercentage en de inzet van extra politiecapaciteit (en de relatie tussen deze twee factoren), op het effect van een versobering van het regime op resocialisatie en recidive, op de ontwikkelingen van de criminaliteit in Nederland en internationaal gezien, en tenslotte op de specifieke oorzaken van de afname van de bezetting in de laatste paar jaar.

1 De relatie tussen middelen politie, opsporingscapaciteit, ophelderingspercentage en detentiecapaciteit

Het ophelderingspercentage is al sinds 2005 redelijk constant en is ruwweg 25%. De vraag is of en in hoeverre een *verhoging* van het ophelderingspercentage een effect heeft op de uiteindelijke behoefte aan celcapaciteit. Daaraan voorafgaand is er ook de vraag hoe een hoger ophelderingspercentage in de praktijk gerealiseerd kan worden.
Om met het laatste te beginnen: een hoger ophelderingspercentage kan bereikt worden door meer verdachten te vinden bij geregistreerde misdrijven.[1] Oftewel een grotere opsporingsinspanning bij de politie. Uit eerder onderzoek (Smit et al., 2003) is echter gebleken dat bij ongeveer 4 op de 5 opgehelderde misdrijven de verdachte al bekend was op het moment van registratie/aangifte. Dus zonder noe-

[1] Dit lijkt een open deur, maar het is belangrijk om te beseffen dat het ophelderingspercentage *ook* beïnvloed wordt door veranderingen in de registraties van misdrijven. Zo hebben maatregelen die zorgen voor het makkelijker maken van het doen van aangifte (bv via Internet) waarschijnlijk juist een *negatief* effect op het ophelderingspercentage!

menswaardige *opsporings*inspanning.[2] Met andere woorden: het huidige ophelderingspercentage van 25% betekent dat er bij 75% van de geregistreerde misdrijven geen verdachte gevonden wordt, bij 20% een verdachte bekend is zonder opsporingsinspanning en bij 5% een verdachte gevonden wordt door opsporing van de politie. Dit houdt dus in dat met een *verdubbeling* van de opsporingscapaciteit bij de politie – onder de op zich al dubieuze veronderstelling dat tweemaal zoveel rechercheurs tweemaal zoveel verdachten vinden – het ophelderingspercentage van 25% naar 30% gaat. Indien een hoger ophelderingspercentage daadwerkelijk gerealiseerd wordt – of nauwkeuriger gezegd een hoger aantal verdachten aan het begin van de strafrechtsketen – dan heeft dit wel een effect op de rest van de keten. Dit verband is niet lineair (10% meer verdachten houdt niet noodzakelijkerwijs 10% meer cellen in), andere factoren zoals bijvoorbeeld middelen OM en ZM spelen ook mee. Verder is het soort misdrijf erg bepalend.

Uit de PMJ beleidsneutrale ramingen is gebleken dat de behoefte aan capaciteit GW (inclusief een capaciteitsmarge van 13,8%) *8334 plaatsen* is (de Basisraming). Met het PMJ-model zijn een aantal varianten doorgerekend waarbij vanaf 2017 uitgegaan wordt van een ander (meestal hoger) ophelderingspercentage / aantal verdachten bij de politie.

Zie tabel 1 voor een overzicht van deze varianten, waarbij ook het effect op de capaciteit van het OM (dat wil zeggen de instroom bij het OM) en van de ZM (uitgedrukt in aantal dagvaardingen) aangegeven is, alsmede het effect op de behoefte aan JJI plaatsen.

[2] Waarmee niet gezegd is dat de politie hier geen werk aan heeft. Alleen is er geen *opsporings*inspanning vereist

Tabel 1 Capaciteitsbehoefte GW 2021, verschillende varianten

		Capaciteits-behoefte GW 2021	% meer instroom OM	% meer dag-vaardingen	Extra cel-capaciteit GW	Extra cel-capaciteit JJI
			Ten opzichte van Basisraming 2021			
Basisraming	PMJ raming Beleidsneutraal	8334				
Variant A	Vanaf 2017 hoger oph% (1 procentpunt)	8427	2,4%	1,4%	93	3
Variant B	Vanaf 2017 hoger oph% (1 procentpunt, 10 procentpunt bij geweld en zeden)	8742	3,8%	2,9%	408	11
Variant C	Vanaf 2017 hoger oph% (1 procentpunt, 10 procentpunt bij drugs en dronken rijden)	8432	2,8%	1,6%	98	3
Variant D	Vanaf 2017 hoger oph% (1 procentpunt, 10 procentpunt bij gekwalificeerde diefstal)	8628	6,4%	5,0%	294	10
Variant E	Vanaf 2017 10 procentpunt hoger oph% bij geweld en zeden, andere misdrijven 1 procentpunt *lager*.	8624	-0,6%	0,2%	290	9
Variant F	Vanaf 2017 1000 fte politiecapaciteit extra	8314	-0,2%	-0,2%	-20	0

Bron: WODC, berekeningen met het PMJ model

Variant A

In variant A wordt de berekening uitgevoerd met een verhoging van het ophelderingspercentage van 1 procentpunt. De behoefte GW is dan *8.427*, een verschil van 93 plaatsen ten opzichte van de basisraming. En als inderdaad het ophelderingspercentage 1 procentpunt hoger wordt dan heeft dat ook effect op de rest van de keten: zo stijgt het werkaanbod van het OM met 2,4% en van de ZM met 1,4%.

Een algemene verhoging van het ophelderingspercentage – waarbij het overigens lastig is aan te geven hoe dit te realiseren - heeft geen grote invloed op de behoefte celcapaciteit GW (een kleine 100 plaatsen per procentpunt dat het ophelderingspercentage omhoog gaat). Daarnaast moet rekening gehouden worden met een grotere capaciteitsbehoefte bij de andere ketenpartners, in het bijzonder OM en ZM.

Varianten B, C en D

Mogelijkerwijs is het effectiever en wellicht beter realiseerbaar om de opsporingscapaciteit gericht op specifieke delictcategorieen te versterken. Hiertoe zijn een drietal varianten met PMJ doorgerekend,

waarbij steeds het ophelderingspercentage over de gehele linie 1 procentpunt hoger is, behalve voor specifieke delicten, waar deze 10 procentpunt hoger is gemaakt.

Variant B
In deze variant is het ophelderingspercentage verhoogd met 1 procentpunt, behalve bij de gewelds- en zedendelicten. Daar is het ophelderingspercentage verhoogd met 10 procentpunt. Veronderstelling is hier een gerichte inzet van de politie op deze delicten. Dit resulteert in een behoefte GW in 2021 van *8742 plaatsen*, een verschil van 408 met de basisraming. De extra benodigde capaciteit bij OM en ZM neemt toe met respectievelijk 3,8% en 2,9%

Variant C
Ook in deze variant is het ophelderingspercentage verhoogd met 1 procentpunt, maar nu met uitzondering van een aantal 'haal'-delicten: Drugs en Dronken rijden. Daar is het ophelderingspercentage verhoogd met 10 procentpunt. Veronderstelling is hier een gerichte inzet van de politie op deze delicten, bijvoorbeeld door meer controles. Dit resulteert in een behoefte GW in 2021 van *8.432 plaatsen*, een verschil van 98 ten opzichte van de basisraming**.**
Het effect ten opzichte van de basisraming is derhalve – ondanks een fors grotere inspanning van de politie – niet groot. Zeker in vergelijk met variant A (1 procentpunt verhoging over alle delicten) is het verschil minimaal.

Variant D
Weer is in deze variant het ophelderingspercentage verhoogd met 1 procentpunt, maar nu met uitzondering van gekwalificeerde diefstal (denk met name aan inbraak). Daar is het ophelderingspercentage verhoogd met 10 procentpunt. Veronderstelling is hier een gerichte inzet van de politie op deze delicten. Dit resulteert in een behoefte GW in 2021 van *8.628 plaatsen*, een verschil van 294 ten opzichte van de basisraming. De extra benodigde capaciteit bij OM en ZM neemt toe met respectievelijk 6,4% en 5,0%. Een potentieel probleem blijft het mogelijke preventieve effect van de extra politieinspanning bij dit specifieke delict.

Een gerichte inzet van opsporingscapaciteit op specifieke delict(groep)en heeft een wisselend effect op zowel de capaciteit GW als de benodigde extra capaciteit in de rest van de keten. Een gerichte inzet op drugsdelicten en dronken rijden heeft nauwelijks effect, bij gewelds- en zedendelicten en – in iets mindere mate – bij gekwalificeerde diefstal is er wel een duidelijk effect. De extra capaciteit bij OM en ZM is bij zeden- en geweldsmisdrijven kleiner dan bij gekwalificeerde diefstal.

Variant E
Mede naar aanleiding van de bevindingen bij de varianten B, C en D is hier gekeken naar gerichte inzet op zeden- en geweldsdelicten (10 procentpunt hoger ophelderingspercentage), maar nu ten koste van de andere delicten waar het ophelderingspercentage 1 procentpunt *lager* is gezet. Op deze manier blijft het totale aantal verdachten (en het totale ophelderingspercentage) ongeveer gelijk, zodat alleen een *andere* en niet noodzakelijkerwijs *grotere* opsporingsinspanning van de politie wordt vereist. Het effect is te zien in variant E: een behoefte GW in 2021 van *8.624 plaatsen*, een verschil van 290 ten opzichte van de basisraming. De extra benodigde capaciteit bij OM neemt nu af met 0,6% en bij ZM neemt deze toe met 0,2%.

Variant F
Ook is gekeken naar de effecten van de inzet van extra politiecapaciteit. In het PMJ model worden politie fte's gebruikt als mogelijke verklarende variabele voor de rest van de keten. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar fte's specifiek voor opsporing en voor andere politietaken. Bij doorrekenen van het model met 1.000 extra politie fte is er niet of nauwelijks een effect op het ophelderingspercentage en op de rest van de keten. Ter illustratie dient variant F: bij doorrekenen van het PMJ model met een toename van 1000 fte politie in 2017 is er zelfs een (klein) *negatief* effect (20 plaatsen) op de verwachte benodigde celcapaciteit in 2021, waarschijnlijk veroorzaakt door een grotere invloed van preventie door meer blauw op straat.
Aangezien het PMJ in eerste instantie een empirisch model is zijn er vanuit het model geen *inhoudelijke* verklaringen te geven. Er wordt slechts geconstateerd – op basis van de cijfers uit het verleden en in die zin dus getoetst – dat er nauwelijks een correlatie is tussen politiepersoneel en de rest van de keten. In ieder geval past hier de constatering dat het verhogen van de politiecapaciteit – zonder deze expliciet en gericht in te zetten op opsporing – naar verwachting geen effect zal hebben op het ophelderingspercentage.

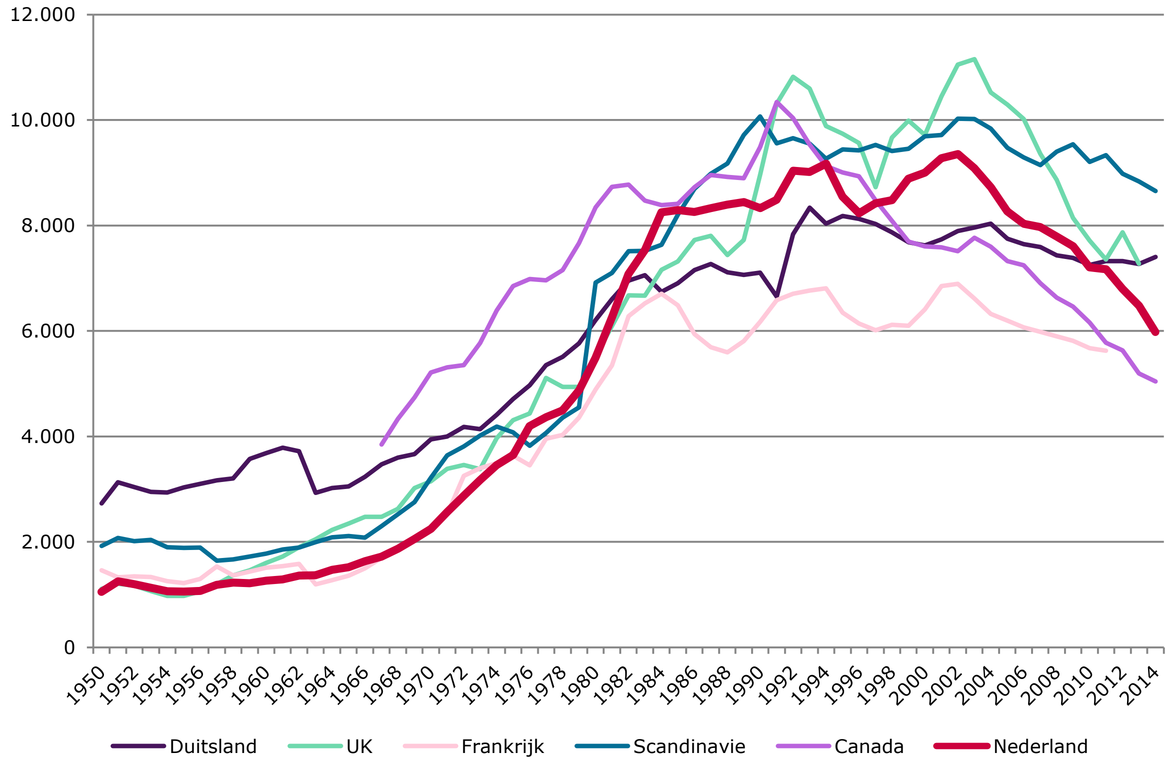
2 Het effect van een versobering van het regime op resocialisatie en recidive

Uit de metingen van de WODC Recidivemonitor blijkt dat er de laatste jaren sprake is van een daling van de recidive onder ex-gedetineerden. Het is denkbaar dat de verschillende factoren die een versobering van het regime inhouden een deel van deze afname teniet zal doen. Deze zogenaamde 'meer-recidive' zal een extra druk geven op de detentiecapaciteit. Een proportie van de toekomstige recidivezaken zal immers worden afgedaan met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of anderszins leiden tot een detentie.
Het WODC heeft een model ontwikkeld waarmee een grove schatting kan worden gedaan van het aantal 'detentiejaarplaatsen' dat nodig is als antwoord op de meer-recidive naar aanleiding van dit andere beleid. Dit model steunt op gegevens uit de Recidivemonitor met betrekking tot zaken als aantallen gedetineerden, percentages recidivisten, recidivefrequenties en aantallen en duur van de uitgevoerde detenties. Belangrijk echter zijn ook assumpties die worden gedaan ten aanzien van de invloed die het oude en andere beleid (zullen) hebben op het niveau van de recidive onder ex-gedetineerden.
Uit het rapport *Terugval in recidive* (Wartna et al., 2014) blijkt dat slechts een deel van de gemeten daling in de strafrechtelijke recidive over de periode 2002-2010 kan worden toegeschreven aan de op gekende daders gerichte maatregelen die met het beleidsprogramma *Veiligheid begint bij Voorkomen* in gang zijn gezet. Er spelen ook andere factoren mee, zoals de algemene daling van de criminaliteit en zaken die bepalend zijn voor de registratie van de delicten in de politie- en justitiesystemen, die als bron dienen van het recidiveonderzoek. Dit geldt natuurlijk ook voor een versoberings beleid, i.c. de maatregelen die geacht worden een averechtse werking te hebben. Deze vormen gezamenlijk ook slechts een deel van de verklaring voor de ontwikkeling van de recidivecijfers.
Met het model dat is ontwikkeld kan voor elke combinatie van assumpties met betrekking tot de mate van invloed van het (oude respectievelijk versoberings) beleid een schatting worden gemaakt van het extra aantal detentieplaatsen dat nodig is om de gevolgen van de meer-recidive het hoofd te bieden. In geen van de min of meer realistische scenario's blijkt dit aantal meer dan enkele tientallen plaatsen te bedragen per jaar dat het 'versoberingsbeleid' voortduurt. Het aantal is in elk van deze scenario's lager dan het aantal plaatsen dat nodig is om natuurlijke schommelingen in de aard en omvang van de gedetineerdenpopulatie op te vangen. De effecten op de behoefte aan detentiecapaciteit van historische fluctuaties op kenmerken als leeftijd, sekse en aantal eerdere justitiecontacten alleen al, zijn bijvoorbeeld groter dan die van de meer-recidive die de nieuwe maatregelen zullen geven. Kortom, de impact van deze versoberingsmaatregelen op de detentiecapaciteit is naar alle waarschijnlijkheid relatief gering.

3 Ontwikkelingen criminaliteit in Nederland en internationaal

Na een jarenlange toename van de criminaliteit (tot de jaren tachtig van de twintigste eeuw), en een daaropvolgende periode van stabilisatie gedurende een tot twee decennia, is de criminaliteit de laatste jaren (sinds ongeveer 2002) gedaald. Dit is niet een typisch Nederlands verschijnsel maar is een beweging die we ook in andere landen zien. In Europa, maar ook bijvoorbeeld in Canada. Figuur 1 geeft het aantal geregistreerde misdrijven weer per 100.000 inwoners, van 1950 tot 2014.

Figuur 1 Totale geregistreerde criminaliteit per 100.000 inwoners, 1950-2014



Bron: Eurostat, bewerking WODC

Nu gaat het hier om de *geregistreerde* en de *totale* criminaliteit. Daar vallen wel enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Ten eerste wordt het begrip *totale* criminaliteit in elk land anders geoperationaliseerd. Zo is bijvoorbeeld de grens tussen 'misdrijven' en 'overtredingen' in elk land anders. Ten tweede spelen een aantal 'externe' factoren een rol bij de vraag of een delict al of niet *geregistreerd* wordt. Twee belangrijke factoren zijn de beslissing van het slachtoffer om een delict *aan te geven* en de beslissing van de politie om een delict daadwerkelijk te *registreren*. Hoewel dit soort externe factoren mogelijk de enorme toename van de geregistreerde criminaliteit in de 70-er jaren deels kunnen verklaren (denk bijvoorbeeld ook aan automatisering), zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat externe factoren substantieel invloed hebben gehad op de geregistreerde criminaliteit sinds begin jaren tachtig.
Dit laatste wordt ook ondersteund door de uitkomsten van een ander meetinstrument, namelijk de slachtofferenquêtes. Niet elk land kent slachtofferenquêtes, maar waar die er wel zijn vertonen deze grofweg hetzelfde beeld: geen duidelijke beweging vanaf 1980 tot ongeveer de eeuwwisseling, en daarna een afname. In zijn algemeenheid is er een goede correlatie tussen de resultaten van slachtofferenquêtes en geregistreerde criminaliteit. Er zijn overigens nauwelijks slachtofferenquêtes van voor 1980.
Waarom is de criminaliteit 'wereld'wijd al ruim een decennium lang aan het dalen? Hier is geen eenvoudig of eenduidig antwoord op te geven. Vele oorzaken kunnen genoemd worden. Een paar van de belangrijkste mogelijke verklaringen zijn:

- Technische preventie, zowel publiek als privaat. Het gaat hier om zaken als camera's in de publieke ruimte, betere beveiliging van auto's, winkels en huizen etc. Dit wordt op dit moment in de literatuur als een van de belangrijkste verklaringen gezien.
- Sterke afname van de jeugdcriminaliteit (ook dit is een verschijnsel dat zich niet alleen in Nederland voordoet maar ook in andere landen). De theorie is dan dat dit ook invloed heeft op de 'volwassen'

criminaliteit: het eerste delict in een potentiele criminele carriere wordt niet meer gepleegd. Deze afname wordt mogelijk veroorzaakt door een andere tijdsbesteding van jongeren: niet meer op straat maar thuis achter de computer. Een andere oorzaak is de toenemende vergrijzing: er zijn relatief minder jongeren.
- De afname van problematisch drugsgebruik, in het bijzonder het verdwijnen van de zogenoemde heroinecohorten.
- Van gedogen naar repressie: In de jaren negentig is de houding ten aanzien van criminaliteit duidelijk veranderd. Er werd meer vervolgd en strenger gestraft. Overigens is dit met name een Nederlands verschijnsel (zie ook paragraaf 4)

Overigens is een tegenargument voor de daling van de criminaliteit dat deze juist niet afneemt maar dat er alleen maar een verschuiving plaats vindt naar vormen van criminaliteit die (nog) niet goed te meten zijn, zoals cybercrime. Dit zal ongetwijfeld invloed hebben en mogelijk voor een deel de daling in de *gemeten* criminaliteit kunnen verklaren. Wel is het interessant om te zien dat waar cybercrime *wel* gemeten wordt (in de Nederlandse VeiligheidsMonitor) deze beperkt van omvang is en recent ook aan het afnemen is.

4 De afname van de bezetting in de laatste paar jaar

Opvallend is de grote toename in de bezetting GW in Nederland tussen 1980 en 2005 (van 23 naar 134 gevangenen per 100.000 inwoners, dus met een factor 6). Dit is een toename die we in geen ander land zien. Duidelijk is dat Nederland in de periode na 1980 veel punitiever is geworden. Vaker werd een gevangenisstraf opgelegd en die was dan ook nog eens langer. In een vergelijkende studie waarin Nederland vergeleken werd met het gemiddelde van alle Noord- en West-Europese landen bleek dat in de periode 1990-2010 de punitiviteit in Nederland (gedefinieerd als de combinatie van de *kans* op gevangenisstraf en de *lengte* van de straf) sterk steeg, waar het gemiddelde over alle landen min of meer constant was.
Na 2005 is er in Nederland een duidelijk omslagpunt in de bezetting GW die vanaf dat jaar duidelijk lager werd . Deze afname is voor de meest recente jaren (vanaf 2012) geanalyseerd. Hier bleken drie factoren een rol te spelen: ten eerste een verdergaande afname van de criminaliteit (en daarmee het aantal verdachten), ten tweede een verschuiving van zwaardere naar lichtere vormen van criminaliteit en ten derde een tendens naar kortere gevangenisstraffen. Dit laatste impliceert (omdat de kans op een gevangenisstraf ongeveer gelijk gebleven is) een daling in de punitiviteit in Nederland in de meest recente jaren.
Wegens een gebrek aan gedetailleerde recente cijfers van andere landen is onduidelijk of deze daling in de punitiviteit of verschuiving van delicttypen zich ook daar voordoet.

Literatuur

Smit, P.R., Tulder, F.P. van, Meijer, R.F., & Groen, P.P.J. (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 213.

Wartna, B.S.J., Tollenaar, N., Verweij, S., Timmermans, M., Witvliet, M., Homburg, G.H.J. (2014). *Terugval in recidive: Exploratie van de daling in de recidivecijfers van jeugdigen en ex-gedetineerden bestraft in de periode 2002-2010.* Den Haag: WODC. Cahier 2014-16.